Une Constitution sans pouvoir constituant

Une Constitution est un document capital, puisqu'elle a pour effet de conférer une véritable existence juridique à une entité politique. On ne saurait donc contester l'importance du projet de Constitution européenne que la Convention présidée par Valéry Giscard d'Estaing a présenté, après seize mois de travaux, le 20 juin dernier au sommet de Thessalonique, et que la Conférence intergouvernementale organisée sous la présidence italienne de l'Union examine en ce moment en vue d'une signature définitive qui pourrait intervenir en mai 2004.

Concernant l'Europe, on est certes en droit de penser qu'une mauvaise Constitution vaut mieux que pas de Constitution du tout. Encore faut-il en connaître le texte, avec ses qualités et ses défauts.

Or, ce que l'on constate immédiatement, c'est que le projet proposé n'est pas, contrairement à son titre, un projet de Constitution. Toute Constitution implique en effet un pouvoir constituant. Parce qu'elle est le document juridique le plus important de toute société démocratique, une Constitution exige d'être rédigée, adoptée et ratifiée par le peuple ou, à défaut, par une assemblée élue par les citoyens spécialement à cet effet. Dans le cas présent, il aurait donc fallu que soit élue une assemblée constituante ou, pour le moins, que le Parlement européen soit lui-même transformé en Assemblée constituante. Au lieu de cela, le projet a été confié à un assemblage hétéroclite de représentants des gouvernements et des Etats, des Parlements nationaux, du Parlement européen et de la Commission européenne, dont aucun n'a reçu mandat pour débattre d'un projet de Constitution. Quant aux citoyens, ils ne seront même pas consultés, puisqu'aux dernières nouvelles, la possibilité de se prononcer par référendum sur ce texte ne leur sera même pas donnée.

Il ne s'agit donc pas tant d'une Constitution que d'une sorte de traité à valeur constitutionnelle, adopté comme une loi ou un règlement par des Etats contractants, ce qui est tout à fait différent. La Constitution sera adoptée par les Etats conformément à la procédure habituelle pour les traités et ne pourra être révisée que

selon la règle de l'unanimité, qui n'est pas celle de la procédure constituante, mais celle de la procédure diplomatique. Le projet a beau souligner que l'Union est « inspirée par la volonté des citoyens et des Etats », dans les faits seule prévaudra la volonté des Etats.

Toute Constitution, par ailleurs, recèle à la fois des considérations relatives aux valeurs censées s'imposer à tous les membres de la société politique et, d'autre part, des dispositions définissant les pouvoirs et les rapports des différentes institutions. La question des valeurs est particulièrement importante, notamment dans la perspective d'adhésions nouvelles, puisque l'article 1 du projet ouvre l'Union à « tous les Etats européens qui respectent ses valeurs ».

Sur ce plan, une Constitution doit être rédigée de telle façon que tous les citoyens puissent s'y reconnaître, quelles soient par ailleurs leurs options politiques — qui, en régime démocratique, sont nécessairement multiples et divergentes. Or, la Constitution européenne, loin d'accueillir toutes les options politiques, en exclut d'emblée un certain nombre en se proposant d’adopter dans le texte des orientations exclusivement libérales.

Le texte du projet fait en effet d'un « marché unique où la concurrence est libre et non faussée » l'objectif central et la valeur suprême de l'Union. D’autre part, le rôle essentiel dévolu à la Banque centrale européenne est la stabilité des prix, aucun droit de regard sur la politique monétaire n'étant accordé aux citoyens ou aux Etats. L'objectif de la liberté absolue des échanges est ainsi posé comme supérieur à toute autre finalité. Cela signifie, non seulement que rien ne pourra désormais entraver les mouvements de capitaux, spéculatifs et autres, mais que toute politique publique en matière sociale ou fiscale, en matière de contrôle de l'immigration ou de préservation de l'environnement pourra être rejetée sous l'accusation de « fausser » la libre concurrence. Stipuler qu'aucune politique n'est désormais possible si elle porte atteinte à cette concurrence revient à dire que celle-ci constitue une fin en soi, et non un outil au service de l'emploi, de la croissance, de l'équilibre écologique ou de la justice sociale.

Le projet, en d'autres termes, aboutit à graver dans le marbre en la rendant seule conforme à la Constitution une politique strictement libérale aujourd'hui de plus en plus contestée au vu de ses résultats. Comme l'a écrit Dominique Roussseau, professeur à l'Université de Montpellier, ce projet « donne au seul principe libéral la qualité de principe de droit majeur sur lequel fonder la légitimité des politiques publiques et impose aux citoyens européens et à leurs représentants d'inscrire leurs lois dans la logique de l'économie de marché ».

Une fois « constitutionnalisées » ces orientations s'imposeront aux institutions comme aux Etats. Le projet condamne donc l'Europe au libéralisme à vie, c'est-à-

dire à l'emprise de la logique du capital, en même temps qu'il nie l'essence même de la politique et de la démocratie en interdisant au peuple souverain d'exprimer librement ses préférences et ses choix.

Ajoutons que l'article 40 dispose que, « pour mettre en œuvre une coopération plus étroite en matière de défense mutuelle, les Etats membres travailleront en étroite coopération avec l'OTAN ». Et qu'il stipule que toute politique de sécurité et de défense commune devra être « compatible » avec la politique arrêtée dans le cadre de l'OTAN. Cette disposition limite par avance l'autonomie de la politique étrangère de l'Europe et aliène sans équivoque son indépendance.

Sur le plan des organes de décision, loin de simplifier et clarifier un dispositif institutionnel déjà embrouillé au point d'apparaître comme incompréhensible aux yeux de beaucoup, le projet entretient la confusion et à certains égards l'aggrave. L'Union européenne se trouvera en effet pourvue de trois têtes différentes : le président du Conseil européen, élu par ses pairs pour une durée de deux ans et demi, le président de la Commission, proposé par le Conseil européen et élu par le Parlement de Strasbourg, et le ministre des Affaires étrangères, nommé par le Conseil européen avec l'accord du président de la Commission, dont il sera l'un des vice-présidents, tout en participant aux travaux du Conseil européen ! Rien n'est prévu pour savoir qui décidera en cas de désaccord entre ces trois personnages-clés.

Parallèlement, le Parlement se voit doté d'un droit de veto sur les accords intergouvernementaux, le maintien du désaccord entre le Conseil des ministres et le Parlement devant automatiquement entraîner le retrait de la proposition contestée. L'accroissement des pouvoirs du Parlement est donc de nature strictement négative, ce qui risque de contribuer au dysfonctionnement des institutions.

Le projet instaure un droit d'initiative populaire, puisqu'il prévoit qu'un million de citoyens européens pourront soumettre des propositions de loi à la Commission européenne (§ 4 de l'article I-46). Mais une telle pétition ne débouchera ni sur un référendum ni sur un examen direct par le Conseil et le Parlement. Il ne s'agit donc que d'une invitation formelle, à laquelle la Commission peut très bien ne pas donner suite.

Enfin, le projet n'apporte aucune réponse à la question de savoir qui exercera le contrôle de constitutionnalité des actes juridiques communautaires. Il y aura une Constitution, mais pas de « gardien de la Constitution » !

Dans son sens le plus courant, une Constitution est la loi fondamentale d'un Etat souverain. Or, le projet n'attribue à l'Union aucune caractéristique de la souveraineté politique, puisque l'Union n'exercera jamais que les compétences qui lui seront

attribuées par des accords ou des traités négociés entre les Etats. De façon plus générale, le texte ne reconnaît ni la souveraineté de l'Europe ni celle des peuples qui la composent. Nulle part il n'est précisé que l'Europe a vocation à devenir une puissance autonome. Nulle part il n'est indiqué que l'Europe politique est un objectif prioritaire, qui est la condition de l'Europe de la défense et de l'Europe sociale. Quant à la citoyenneté européenne, elle complètera la citoyenneté nationale sans la remplacer.

Chacun sait bien entendu que ce projet de Constitution résulte d'un compromis acquis au terme d'une négociation difficile entre les Etats. L'inconvénient de tout compromis est qu'il s'appuie en général sur le plus petit dénominateur commun, et s'abstient d'aborder les sujets de désaccord, qui sont souvent les sujets les plus importants. (Le compromis apparaît nettement, par exemple, quand on voit que les Anglais seront autorisés à conserver leur droit de veto en matière de fiscalité, de défense et de politique étrangère). De ce point de vue, loin de représenter une étape en avant, le projet s'inscrit dans la continuité des « bricolages » des traités d'Amsterdam et de Nice.

Quoique résultat d'un compromis, le texte actuel est pourtant jugé encore « trop audacieux » par certains. Rendue rigoureusement nécessaire par l'élargissement de l'Union (qui fait de l'unanimité à 25 ou à 30 un objectif inatteignable), l'adoption à partir de 2009 du principe de la majorité qualifiée au sein du Conseil des ministres européens, qui prévoit qu'une décision sera adoptée si une majorité de pays représentant 60 % de la population européenne vote en sa faveur, est déjà contestée par des pays comme la Pologne ou l'Espagne, qui y voient la disparition des minorités de blocage organisées par le traité de Nice et redoutent l'instauration d'un condominium franco-allemand.

Aucune véritable avancée n'est en fait prévue concernant l'Europe proprement politique. Certes, la nomination d'une ministre européen des Affaires étrangères laisse prévoir une « communautarisation » de la politique de sécurité et de défense commune, mais celle-ci restera nécessairement lettre morte si le principe de la majorité qualifiée n'est pas retenu.

Il est encore trop tôt pour savoir quels accommodements seront trouvés d’ici l’adoption du texte définitif. Ce qui est sûr, c’est que si des pays comme la Pologne et l’Espagne parviennent à faire prévaloir leur point de vue, l’Europe sera telle que la souhaitent les Américains : condamnée par avance à l’impuissance et à la paralysie.

Alain de Benoist